

SANDRA RIOS
LUCIA MADURO

No dia 4 de julho, em Caracas, foi assinado o Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao Mercosul. O Protocolo de Adesão foi negociado de forma surpreendentemente rápida. A Venezuela solicitou formalmente sua adesão ao Mercosul durante a XV Cúpula Ibero-americana, realizada em Salamanca, Espanha, em 14 e 15 de outubro de 2005. Em 8 de dezembro de 2005, foi assinado o Acordo Marco para a adesão da Venezuela ao Mercosul.

A Decisão nº 28/05 do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, de fins de 2005, determinava que, após a aprovação da solicitação por unanimidade, a negociação entre as partes das condições e termos da adesão deveria envolver necessariamente:

1. Adesão ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos de Solução de Controvérsias;
2. Adoção da Tarifa Externa Comum do Mercosul, mediante definição de um cronograma de convergência;
3. Adesão da Venezuela ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE 18) e seus protocolos adicionais;
4. Adoção do acervo normativo do Mercosul, incluindo normas em incorporação;

1. Este artigo baseia-se em relatório preparado por Sandra Rios para o Informe Mercosul BID/INTAL sobre o desenvolvimento da agenda externa do Mercosul em 2006.

5. Adoção dos instrumentos internacionais celebrados no marco do Tratado de Assunção;
6. Definição da modalidade de incorporação aos acordos celebrados pelo Mercosul com terceiros países ou grupos de países, bem como sua participação nas negociações externas.

Para desenvolver esse trabalho foi criado um Grupo Ad Hoc que, após a sua primeira reunião, prevista para maio de 2006, teria um prazo de 180 dias renováveis por igual período para encaminhar ao Conselho do Mercado Comum os resultados da negociação. A expectativa dos analistas era de que, ainda que os trabalhos do Grupo fossem cumpridos exemplarmente, contrariando a experiência do Mercosul em termos de metas e prazos, esse processo não seria concluído antes de meados de 2007.

Causou surpresa, portanto, quando, em 23 de maio de 2006, foi divulgada uma nota informando que as negociações estavam concluídas. O Protocolo de Adesão, com efeito, foi assinado antes mesmo da Cúpula Presidencial realizada em Córdoba.

Evidentemente, para integrar-se ao Mercosul, a Venezuela necessitaria retirar-se da CAN, uma vez que esta também é uma união aduaneira e não é possível que um mesmo país seja membro de duas uniões aduaneiras simultaneamente. Esta providência foi tomada pela Venezuela em 22 de abril de 2006, sob a alegação de que os acordos assinados por dois dos sócios (Peru e Colômbia) da CAN eram incompatíveis com as regras do bloco.

Pelo Protocolo de Adesão, a Venezuela assume os direitos e obrigações do Tratado de Assunção, Protocolo de Ouro Preto e Protocolo de Olivos de Solução de Controvérsias. O país adotará o acervo normativo do Mercosul de forma gradual, o mais tardar em quatro anos contados a partir da entrada em vigência do Protocolo. Apesar disso, o Protocolo estabelece que a partir da sua entrada em vigência, a Venezuela adquirirá a condição de Estado-Parte e participará com todos os direitos e deveres do Mercosul.

A Adoção pela Venezuela da Tarifa Externa Comum (TEC) e da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) também se dará no mais tardar em quatro anos a partir da entrada em vigência do Protocolo. A definição do cronograma de implementação da TEC e suas eventuais exceções ficarão a cargo de um Grupo de Trabalho criado pelo Artigo 11 do Protocolo.

A definição dos prazos limites para o alcance do livre comércio entre os países do Mercosul e a Venezuela incorpora critérios de assimetria das economias:

- 1 de janeiro de 2010: de Argentina e Brasil à Venezuela
- 1 de janeiro de 2013: de Paraguai e Uruguai à Venezuela
- 1 de janeiro de 2012: de Venezuela aos países do Mercosul.

Está previsto um prazo de desgravação mais longo, que poderá estender-se até 2014, para produtos sensíveis. Por outro lado, a Venezuela oferece desgravação imediata para os principais produtos da oferta exportável do Paraguai e Uruguai.

A definição dos cronogramas para o cumprimento desses prazos também está a cargo do Grupo de Trabalho mencionado acima. O Protocolo ressalva que o programa de liberalização será aplicado sobre o total de tarifas e medidas de efeito equivalente, com exceção do contemplado na normativa vigente do Mercosul. Durante o período de transição será aplicado ao comércio com a Venezuela o Regime de Origem previsto no ACE-59. As normas e disciplinas previstas por este ACE deixarão de vigorar no comércio entre as partes o mais tardar em 1 de janeiro de 2014.

O Protocolo determina que a partir de sua assinatura e até a sua entrada em vigência a Venezuela integrará a Delegação do Mercosul nas negociações com terceiros. Em relação aos acordos externos já negociados, o Grupo de Trabalho definirá as condições e as iniciativas a serem negociadas com terceiros países para a incorporação da Venezuela a esses acordos.

A entrada em vigência do Protocolo requer a sua aprovação pelos Congressos dos cinco países envolvidos. A aprovação pela Assembléia Nacional da Venezuela se deu em tempo recorde: a ratificação do Protocolo foi publicada em 19 de julho de 2006, ou seja, passados apenas quinze dias de sua assinatura. O instrumento foi também aprovado pelos Parlamentos da Argentina e do Uruguai. No Brasil e no Paraguai ainda não há previsão de aprovação, apesar do empenho do Executivo no caso brasileiro.

Além da rapidez em que o processo de adesão foi negociado, chama também atenção o fato de que a Venezuela gozará do status de Estado-Parte tão logo o Protocolo seja colocado em vigência, ainda que, pelos cronogramas previstos, o país não esteja plenamente integrado às regras comerciais do bloco até 2014, quando deixam de valer as regras do ACE-59 para o seu comércio com os atuais membros do Mercosul. Um rápido paralelo com o processo de adesão de novos membros à União Européia permite verificar a grande diferença de procedimentos adotados. No processo de alargamento da UE, os candidatos à acessão cumprem as exigências de convergência antes de se tornarem membros plenos.

Do ponto de vista dos interesses comerciais dos países do Mercosul, a adesão da Venezuela suscita quatro questões relevantes:

1. Relevância econômica e comercial do novo membro;
2. Impactos sobre as condições de acesso ao mercado da Venezuela;
3. Condições de adesão da Venezuela à TEC do Mercosul; e
4. Influência da Venezuela na agenda externa do bloco.

I. VENEZUELA: INDICADORES ECONÔMICOS

A Venezuela tinha, em 2004, um PIB de US\$ 110,1 bilhões (dólares correntes) e um PIB *per capita* de US\$ 4.234, maior do que o observado para todos os atuais membros do Mercosul. A adesão do país ao Mercosul representa um acréscimo de 14% ao PIB total do bloco e de 11,7% a sua população, considerando o mesmo ano como base.

O comércio exterior representa 47,8% do PIB venezuelano, fruto principalmente do valor relativamente elevado das suas exportações, que atingiram em 2004 quase US\$ 40 bilhões. As vendas externas da Venezuela cresceram de forma expressiva no período recente devido ao desempenho de seu principal produto de exportação – o petróleo. Já as importações venezuelanas são muito mais modestas: atingiram US\$ 14,7 bilhões naquele ano, um valor bastante inferior ao registrado pela Argentina.

Tabela 1. Indicadores econômicos – Mercosul e Venezuela – 2004.

Países	PIB	PIB Per Capita	População	Exportações	Importações	Comércio/PIB
	Em US\$ bilhões	Em US\$ 1,00		Em US\$ Milhões FOB	Em US\$ Milhões CIF	
Argentina	151,0	3.984,4	37,9	34.294	23.277	38,1
Brasil	603,9	3.325,1	181,5	94.987	65.311	26,5
Paraguai	7,3	1.217,0	6,0	1.620	3.073	64,3
Uruguai	13,2	3.882,0	3,4	2.910	3.090	45,5
Venezuela	110,1	4.234,6	26,1	37.987	14.688	47,8

Fonte: ABECEB, IPEADATA, Banco Mundial e PC-TAS. Elaboração: FUNCEX.

A integração ao Mercosul de um novo membro com o porte da Venezuela tem um impacto moderado sobre o perfil econômico e comercial do bloco. Embora tenha um PIB *per capita* mais elevado que a média do

bloco, o valor das importações anuais não é muito expressivo. Um aspecto muito ressaltado nas análises de custo-benefício da entrada da Venezuela no Mercosul é o potencial energético que o país agrega ao bloco. Entretanto, a cooperação em energia poderia ser desenvolvida sem que fosse necessária a incorporação plena do país ao Mercosul (PEÑA, 2006).

2. O PERFIL DAS RELAÇÕES COMERCIAIS VENEZUELANAS COM O MERCOSUL E COM O MUNDO

O comércio de cada um dos membros do Mercosul com a Venezuela é pouco relevante. O bloco absorveu apenas 3,3% das exportações venezuelanas para o mundo, na média dos anos 2003/2004. Essa participação caiu em relação ao biênio 1995/1996. A Venezuela também não tem sido um mercado importante para as vendas externas dos países do Mercosul, como mostra a Tabela 2.

Tabela 2. Exportações dos países do Mercosul e Venezuela – por destino.

Mercados de Origens	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Venezuela	
	1995/96	2003/04	1995/96	2003/04	1995/96	2003/04	1995/96	2003/04	1995/96	2003/04
Estados Unidos	8,4	10,7	19,2	21,1	4,1	3,4	6,0	16,6	56,0	22,1
América do Sul	45,2	34,9	20,8	19,3	66,5	60,9	55,4	32,5	16,6	4,8
Argentina	-	-	9,8	11,5	9,0	5,8	11,8	7,3	0,2	0,0
Brasil	27,0	15,8	-	-	47,5	25,7	35,7	18,6	5,8	0,6
Paraguai	2,7	1,4	2,8	0,9	-	-	1,6	2,0	0,0	0,0
Uruguai	3,1	1,9	1,7	0,6	3,9	24,2	-	-	0,1	0,0
Venezuela	1,6	0,9	1,0	1,2	1,8	0,5	0,5	0,7	-	-
Demais países	10,8	15,0	5,6	5,1	4,3	4,6	5,8	3,8	10,5	4,1
México	0,9	2,8	1,2	3,8	0,5	0,3	0,9	4,0	0,8	1,2
U.E. (25 países)	20,6	19,2	28,1	24,1	20,5	6,4	19,0	21,3	8,6	6,0
China	2,0	8,0	2,5	5,6	0,0	2,1	5,3	4,1	0,0	0,6
Demais países	22,9	24,3	28,1	26,1	8,3	27,0	13,4	21,5	17,9	65,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PC-TAS Elaboração: FUNCEX

A análise da origem das importações desses países mostra que a Venezuela não é um fornecedor importante para os países do Mercosul. Já o Brasil é um supridor relativamente importante de produtos para a Venezuela, sendo responsável por 7,7% das importações totais do país. A Argentina participa com 1,9%, Paraguai com 0,6% e Uruguai com 0,2%.

É curioso observar que a participação dos Estados Unidos no destino das exportações venezuelanas e na origem de suas importações é muito superior à verificada nas pautas de exportação e importação dos países do Mercosul, o que indica que a retórica da política externa desse país não está refletida em suas relações comerciais. Outra característica que chama atenção na análise da composição das exportações venezuelanas: seu elevado grau de diversificação geográfica.

Tabela 3. Importações dos países do Mercosul e Venezuela – por origem.

Em %

Mercados de Origens	Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Venezuela	
	1995/96	2003/04	1995/96	2003/04	1995/96	2003/04	1995/96	2003/04	1995/96	2003/04
Estados Unidos	20,4	15,3	23,0	19,0	11,6	3,4	10,8	7,1	43,6	31,8
América do Sul	27,9	38,8	19,0	15,5	48,2	52,7	48,2	47,6	18,0	25,0
Argentina	-	-	11,6	9,3	17,5	21,3	20,8	23,6	2,9	1,9
Brasil	21,6	33,0	-	-	26,5	27,6	23,2	21,2	3,9	7,7
Paraguai	0,7	1,8	1,0	0,7	-	-	0,6	0,5	0,7	0,6
Uruguai	1,3	1,0	1,8	0,9	1,5	2,0	-	-	0,2	0,2
Venezuela	0,4	0,1	1,8	0,5	0,2	0,3	1,4	0,0	-	-
Demais países	3,9	2,8	2,8	4,1	2,5	1,6	2,2	2,3	10,4	14,6
México	2,1	2,7	1,7	1,1	0,6	0,5	1,4	0,9	3,5	4,7
U.E. (25 países)	29,6	18,7	27,4	25,2	9,9	6,1	19,0	11,4	17,6	18,8
China	2,9	5,7	1,5	5,5	0,0	15,5	1,2	4,6	0,0	2,5
Demais países	17,1	18,9	27,5	33,6	29,7	21,8	19,3	28,4	17,2	17,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PC-TAS Elaboração: FUNCEX

O comércio do Paraguai e Uruguai com a Venezuela é concentrado em pouquíssimos produtos. As vendas de algodão, óleo de soja e de girassol respondem por 94% do total exportado pelo Paraguai para a Venezuela. Por sua vez, a Venezuela concentra cerca de 85% de suas vendas ao Paraguai em três produtos: fumo não-manufaturado, cabos de filamentos artificiais e pastas de fibras sintéticas ou artificiais.

Os principais produtos exportados pelo Uruguai para a Venezuela são leite, queijos, tanantes inorgânicos e carnes de bovino. Os dez principais produtos exportados pelo Uruguai para esse país correspondem a 93,4% do total das vendas uruguaias à Venezuela. Já os herbicidas representam 62% das vendas venezuelanas para o Uruguai. Outros produtos importados pelo Uruguai da Venezuela são navalhas e aparelhos de barbear, pastas de fibras sintéticas, medicamentos, etilenoglicol, inseticidas, torres e pórticos de ferro fundido e óleos de petróleo.

O comércio da Argentina com a Venezuela é ligeiramente mais diversificado. Dez produtos respondem por 61% do total das exportações argentinas para a Venezuela, sendo que os maiores valores são registrados para as vendas de leite em pó, óleo de soja e medicamentos. As vendas argentinas incluem também produtos de maior valor agregado como chassis com motor para automóveis. Já as exportações da Venezuela para a Argentina são dominadas por produtos da indústria química e petroquímica.

As relações comerciais entre Brasil e Venezuela são mais diversificadas. Os dez principais produtos exportados pelo Brasil para a Venezuela respondem por apenas 32% do total, enquanto para a Venezuela os dez principais produtos representam 77% do valor total exportado para o Brasil. As vendas brasileiras são predominantemente do setor automotivo e de bens de capital, embora também apareçam as carnes de frango e medicamentos entre os dez primeiros. As importações brasileiras são fundamentalmente de derivados de petróleo, uréia, sardinhas, amoníaco anidro e hulha.

Embora pouco expressivo e muito concentrado, o padrão de comércio da Venezuela com os países do Mercosul é bastante diferente do que caracteriza as relações comerciais dos cinco países com o mundo. A intensificação das relações comerciais poderá contribuir para a maior diversificação do comércio de todos os envolvidos.

3. AS OPORTUNIDADES PARA O INCREMENTO DO COMÉRCIO

Para identificar oportunidades de crescimento de comércio a partir do ingresso da Venezuela no Mercosul, foi realizado um exercício de seleção de produtos, utilizando como primeiro critério o Índice de Complementaridade Comercial (ICC). Este indicador, que busca auferir a existência de complementaridade nos fluxos de comércio entre países, é calculado a partir dos índices de vantagens comparativas do país exportador e de desvantagens comparativas do país importador.

Usualmente, considera-se que há complementaridade no comércio de um determinado produto quando o ICC é maior que um, indicando que há uma especialização no comércio do produto. Entretanto, para a seleção de produtos aqui realizada eliminaram-se também os produtos que têm índices de vantagens comparativas no país exportador e/ou desvantagens comparativas no país importador menores do que um.²

Como o propósito do exercício é identificar produtos que poderiam ter aumento relevante de comércio com a incorporação da Venezuela ao Mercosul, foram também eliminados os produtos cujas compras no país importador foram inferiores a US\$ 1 milhão e aqueles para os quais o *market-share* do país exportador foi superior a 20% no período de referência, que é a média do biênio 2003/2004. Esses critérios de corte tiveram como objetivo eliminar os produtos para os quais o mercado importador é pouco significativo em termos de valor e aqueles em que o exportador já conta com participação elevada, não representando oportunidades pouco exploradas.

Por fim, foram eliminados os produtos cujas tarifas nominais de importação são menores que 10% no mercado importador.³ Esse critério teve por objetivo eliminar produtos que já têm tarifas reduzidas, para os quais o aumento de preferências resultante da integração da Venezuela ao livre comércio com o Mercosul não fará diferença importante em termos de ganhos de acesso a mercados.

Os resultados desse exercício estão apresentados na figura abaixo. Observa-se que a Argentina é o país onde foi identificado o maior número de oportunidades de exportações para a Venezuela, seguido de perto pelo Brasil.

2. A utilização desse critério adicional teve como objetivo eliminar produtos que poderiam ter ICC > 1, ainda que não apresentassem vantagens comparativas no país exportador ou desvantagens comparativas no país importador.
3. É importante registrar que todos os produtos já contam com alguma preferência comercial negociada nos antigos acordos da ALADI e que, portanto, as tarifas efetivamente aplicadas no comércio entre os países do Mercosul e a Venezuela são inferiores às tarifas nominais.

É curioso notar que, no comércio bilateral de cada país do Mercosul com a Venezuela, o número de oportunidades para os sócios do bloco é substancialmente maior que o encontrado para o novo sócio. Os produtos foram selecionados segundo ICC, valor de importação e nível tarifário.

Tabela 4. Complementaridade comercial Mercosul – Venezuela.

Países do MERCOSUL	Nº de produtos na seleção	ICC [MERCOSUL] Venezuela										
		Exportação dos países do MERCOSUL			Importação da Venezuela							
		Total (US\$ Milhões)	Seleção (US\$ Milhões)	Part. (Em %)	Total			Como origem o país do MERCOSUL				
					Valor (US\$ Milhões)	Seleção (US\$ Milhões)	Part. (Em %)	Total (US\$ Milhões)	Seleção (US\$ Milhões)	Part. (Em %)	Market-share Total (Em %)	Seleção (Em %)
Argentina	109	31.921	8.820	27,6	11.521	1.628	14,1	217	46	21,0	1,9	2,8
Brasil	103	84.030	9.367	11,1	11.521	1.223	10,6	891	54	6,0	7,7	4,4
Paraguai	35	1.429	353	24,7	11.521	756	6,6	71	3	3,9	0,6	0,4
Uruguai	58	2.551	753	29,5	11.521	675	5,9	22	3	13,0	0,2	0,4
Total ¹	224	119.931	19.293	16,1	11.521	2.640	22,9	1.200	105	8,8	10,4	4,0

Nota: (1) O produto foi considerado apenas uma vez.

Fontes: PC-TAS para a média do Biênio 2003/04. Elaboração: Funcex.

Tabela 5. Complementaridade comercial Venezuela – Mercosul.

Países do MERCOSUL	Nº de produtos na seleção	ICC Venezuela [MERCOSUL]										
		Exportação da Venezuela			Importação dos países do MERCOSUL							
		Total (US\$ Milhões)	Seleção (US\$ Milhões)	Part. (Em %)	Total			Como origem a Venezuela				
					Valor (US\$ Milhões)	Seleção (US\$ Milhões)	Part. (Em %)	Total (US\$ Milhões)	Seleção (US\$ Milhões)	Part. (Em %)	Market-share Total (Em %)	Seleção (Em %)
Argentina	25	31.475	264	0,8	18.565	254	1,4	21	4,1	19,2	0,1	1,6
Brasil	18	31.475	273	0,9	58.068	321	0,6	266	5,6	2,1	0,5	1,7
Paraguai	12	31.475	235	0,7	2.363	25	1,1	7	0,2	3,1	0,3	0,8
Uruguai	11	31.475	259	0,8	2.631	30	1,1	1,3	0,2	13,6	0,0	0,6
Total ¹	46	31.475	546	1,7	81.628	630	0,8	296	10	3,4	0,4	1,6

Nota: (1) O produto foi considerado apenas uma vez.

Fontes: PC-TAS para a média do Biênio 2003/04. Elaboração: Funcex.

Os produtos selecionados para o conjunto dos países do Mercosul são muito variados. Há produtos dos setores agrícola e agroindustrial, têxtil, de calçados, de papel e papelão, químico, siderúrgico, de bens de capital, de autopeças e automóveis, entre outros. Já os 46 produtos selecionados como oportunidades para a Venezuela estão, principalmente, nos setores siderúrgico, de alumínio e químico. É importante registrar que entre os produtos identificados como oportunidades para os países do Mercosul na Venezuela estão o açúcar e os automóveis, os dois setores que permanecem em exceção no Mercosul.⁴

Os principais concorrentes da Venezuela nos mercados do Mercosul para os produtos selecionados são Brasil e Argentina, além de Estados Unidos, Alemanha, China e Rússia. Já no mercado venezuelano, os maiores fornecedores dos produtos selecionados são Estados Unidos, Brasil e Colômbia. Portanto, a Venezuela enfrenta a concorrência dos dois maiores sócios do Mercosul nas suas exportações para o bloco, o que significa que estará concorrendo em grande medida com fornecedores que também são beneficiários das preferências de livre comércio. Por outro lado, os sócios do Mercosul enfrentam a concorrência brasileira para vender para a Venezuela os produtos em que são competitivos, o que indica que as preferências também não serão uma diferença importante.

4. IMPACTOS SOBRE AS CONDIÇÕES DE ACESSO A MERCADOS

A avaliação dos benefícios à expansão do comércio a partir da plena incorporação da Venezuela ao Mercosul requer a identificação do tratamento tarifário já conferido aos países pelos acordos comerciais atualmente em vigência. As relações comerciais entre o Mercosul e a Venezuela estão disciplinadas pelo Acordo entre o Mercosul e a CAN (ACE-59), de dezembro de 2003. O Acordo é caracterizado por uma elevada complexidade operacional e tem como elemento central um Programa de Liberalização Comercial que levará, ao cabo de diversos períodos de transição negociados bilateralmente, à eliminação de tarifas e outros direitos aduaneiros.

Este Programa leva em consideração as assimetrias entre os países signatários, mediante 67 cronogramas distintos de desgravação tarifária. Por exemplo, o programa de liberalização entre o Brasil e a Venezuela inclui os seguintes cronogramas:

4. Além disso, o setor de açúcar e álcool está em exceção na oferta da Venezuela ao Mercosul no ACE-59.

- Desgravação imediata e aplicável aos dois países;
- 4 cronogramas gerais: quatro anos (Brasil outorga preferências à Venezuela) contra seis anos (Venezuela outorga ao Brasil) e oito anos (Brasil à Venezuela) contra doze (Venezuela ao Brasil);
- 2 cronogramas para produtos do Patrimônio Histórico (preferências vigentes em acordos bilaterais anteriores): prazos máximos de seis anos (Brasil outorga) contra dez anos (Venezuela outorga). Os prazos de desgravação dependem da margem de preferência de partida: quanto maior esta margem, menor o prazo de desgravação do resíduo tarifário;
- 3 cronogramas com produtos sensíveis com ou sem patrimônio histórico: 15 anos contra 15 anos, mas com ritmos diferentes.

É importante registrar que uma parcela significativa das exportações do Mercosul para a Venezuela não chegará a beneficiar-se do livre comércio pelas regras do ACE-59. As limitações à liberalização estão associadas a três tipos de restrições: (i) as que excluem um grupo de produtos do programa de liberalização comercial (exceções ligadas aos produtos do setor de açúcar e álcool) e as que limitam as margens de preferências até que seja renegociado o Regime de Origem; (ii) os limites quantitativos e a liberalização parcial dos produtos associados ao mecanismo de estabilização de preços andino⁵ e (iii) os limites quantitativos listados no Apêndice 3.9 do ACE-59. O alcance destas restrições pode ser avaliado por seu impacto na oferta da Venezuela à Argentina. Com estas restrições, a Venezuela oferecerá livre acesso apenas para 50% das exportações argentinas a esse país (ROZEMBERG e SASLAVSKY, 2006).

Outro elemento complicador na operacionalização do acordo é a negociação de "observações". Como as negociações são feitas em Naladisa (nomenclatura de mercadorias da ALADI, mais agregada do que a maioria das nomenclaturas nacionais), a ALADI, tradicionalmente, admite definir margens de preferências diferentes para certos detalhamentos feitos aos produtos. Isto resulta na indicação de cronogramas distintos (prazos e margens de preferências de arranque) para produtos com especificações distintas, mas com um único código tarifário.

5. Conhecido como Sistema Andino de Franjas de Preços, esse mecanismo estabelece a aplicação de uma tarifa variável, que oscila em função da variação dos preços internacionais, além da tarifa fixa. As preferências do ACE-59 aplicam-se apenas sobre o componente fixo da tarifa.

Embora ainda não estejam definidos os cronogramas de adaptação aos prazos estabelecidos no Protocolo, é possível avaliar os ganhos em termos de prazo final para a completa liberalização. Considerando os prazos definidos para o livre comércio no Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul, observa-se um ganho de quatro anos na liberalização de produtos sensíveis, que passa de 2018 para 2014. Para os demais produtos, os ganhos em termos de prazos são menores.

A antecipação de prazos do cronograma traz benefícios relativamente mais importantes para o Paraguai e Uruguai. Mais da metade dos produtos identificados como oportunidades para o Paraguai na Venezuela foram classificados como sensíveis nos cronogramas do ACE-59, com liberalização completa prevista apenas para 2018. Além disso, mais treze produtos de interesse paraguaio estão com prazo de 2015 nos cronogramas anteriores. No caso do Uruguai, metade dos produtos identificados como oportunidades estão com desgravação prevista para 2015 e mais 25% para 2018. Como o prazo limite oferecido pela Venezuela aos países do Mercosul é 2012, para os não-sensíveis, haverá no mínimo antecipação de três anos na liberalização para esses produtos.

Para a Argentina, os maiores ganhos estarão na antecipação dos prazos para sensíveis. Há 13 produtos relevantes, em termos de oportunidades, que estão classificados nessa categoria no ACE-59. A maioria dos produtos de interesse argentino está com prazo de 2013 no cronograma. Estes ganhariam no mínimo um ano. Já para o Brasil, os ganhos parecem menos relevantes, uma vez que entre os produtos sensíveis há poucas oportunidades para o país na Venezuela.

Para a Venezuela, haverá ganhos em termos de antecipação da liberalização completa para a maioria dos produtos de interesse do país no comércio com cada um dos parceiros do Mercosul. Os ganhos mais relevantes serão obtidos no comércio com a Argentina, uma vez que esse país, juntamente com o Brasil, comprometeu-se com a antecipação da liberalização para 2010.

Ainda que haja benefícios com a antecipação dos cronogramas, é importante considerar que a maioria dos produtos selecionados já conta com margens de preferências significativas. Neste sentido, a antecipação dos prazos deverá promover ganhos relativamente modestos nas condições de acesso a mercados. Isso significa que, embora existam oportunidades para a ampliação do comércio, a adesão da Venezuela ao Mercosul não representa mudanças muito significativas nas condições de acesso a mercados para todos os envolvidos, tendo em vista as preferências atuais, os prazos de libe-

ralização já negociados no ACE-59 e os novos prazos definidos pelo Protocolo de Adesão. Ganhos mais substanciais poderão resultar da eliminação das exceções à completa liberalização e à eliminação do sistema de franjas de preços aplicado atualmente pela Venezuela no comércio com os países do Mercosul.

5. ADESÃO DA VENEZUELA À TEC

De acordo com Protocolo de Adesão, a Venezuela terá quatro anos para adotar a Tarifa Externa Comum do Mercosul e caberá ao Grupo de Trabalho criado definir o cronograma de convergência e as eventuais exceções.

Quando se comparam os parâmetros básicos das estruturas tarifárias do Mercosul e da Venezuela, observa-se que em termos agregados não há diferenças significativas entre as duas tarifas:

Tabela 6. *Mercosul e Venezuela: estruturas tarifárias comparadas.*

País/ parâmetro	Tarifas praticadas	
	Mercosul	Venezuela
Tarifa média	10,7	12,0
Tarifa modal	14,0	5,0
Tarifa máxima	35,0	35,0

Fonte: "Avaliação da estrutura tarifária brasileira", CNI, outubro de 2005.

Com exceção da tarifa modal, que é um parâmetro muito suscetível a pequenas diferenças no número de produtos sujeitos a uma determinada tarifa, as alíquotas médias e máximas são muito próximas.

Quando se analisam as tarifas médias cobradas pelo Mercosul e pela Venezuela por categoria de uso dos produtos, as diferenças também não são expressivas:

- A proteção média no Mercosul para bens de capital é dois pontos percentuais superior à praticada pela Venezuela. Entretanto, as médias calculadas para essa categoria de produtos não levam em consideração o Regime de Exceção para Bens de Capital do Mercosul e nem os ex-tarifários;
- As tarifas médias para bens de consumo duráveis são de 17% nos dois blocos;

- Para bens de consumo não-duráveis, a proteção média na Venezuela é superior à do Mercosul em quatro pontos percentuais;
- Para combustíveis e lubrificantes, a Venezuela tem proteção superior à do Mercosul em 5 pontos percentuais;
- Por fim, para matérias-primas e produtos intermediários, as tarifas médias são bastante próximas.

Tabela 7. Mercosul e Venezuela: tarifas médias comparadas, por categoria de uso.

Países	Tarifa média praticada pelos países por categoria de uso				
	Bens de capital	Bens de consumo duráveis	Bens de consumo não duráveis	Combustíveis e lubrificantes	Matérias primas e prods. Indus.
Mercosul	12	17	14	2	9
Venezuela	10	17	18	7	10

Fonte: "Avaliação da estrutura tarifária brasileira", CNI. Outubro de 2005

A comparação das médias tarifárias por capítulo do SH revela um quadro mais complexo. Dos 96 capítulos do SH:

- apenas 44 têm diferenças entre as tarifas médias na Venezuela e no Mercosul inferiores a dois pontos percentuais. Somente em três capítulos as médias são coincidentes;
- para 24 capítulos as diferenças entre as médias tarifárias estão situadas entre dois e quatro pontos percentuais;
- para 14 capítulos as diferenças situam-se entre quatro e seis pontos percentuais;
- para 9 capítulos as diferenças estão entre 6 e 8 pontos percentuais; e
- para 5 capítulos as diferenças superam os 8 pontos percentuais, chegando até 10,6 pontos percentuais.

Para 58 capítulos, a adesão da Venezuela à TEC deverá resultar em uma redução de tarifas médias e para 34 capítulos deverá haver um aumento da tarifa média. De modo geral, as diferenças maiores estão nos produtos de origem agrícola, madeiras, combustíveis, obras de cestaria e de pedra, para os quais o Mercosul tem tarifas menores que a Venezuela. Por outro lado, as tarifas do Mercosul são substancialmente mais elevadas que as da Venezuela em produtos do setor automotivo, embarcações, ins-

trumentos de ótica, relógios e instrumentos musicais, bens de capital entre outros.

Portanto, embora as características gerais das estruturas tarifárias do Mercosul e da Venezuela possam ser razoavelmente convergentes, há diferenças importantes quando se analisa em nível mais desagregado, o que exigirá um esforço razoável da Venezuela para adaptar-se à TEC, em particular nos produtos agrícolas e manufaturados intensivos em mão-de-obra, onde parecem concentrar-se os produtos sensíveis naquele país.

O processo de convergência deverá aumentar as margens de preferências com que os produtos industriais exportados pelo Mercosul contarão para entrar no mercado venezuelano, uma vez que o novo sócio deverá elevar as tarifas de diversos produtos do setor industrial. Este processo beneficiará particularmente as exportações brasileiras, que são mais concentradas nestes produtos. Já para os produtos agrícolas e agroindustriais deverá haver uma redução da proteção na Venezuela.

6. INFLUÊNCIA DA VENEZUELA NA AGENDA EXTERNA DO MERCOSUL

Uma das principais preocupações reveladas pelo setor empresarial com a entrada da Venezuela no Mercosul refere-se à sua influência sobre a agenda externa do bloco. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria, que representa o setor industrial brasileiro,

As preocupações imediatas do setor privado brasileiro são em relação à terceira questão – influência da Venezuela na agenda externa do Mercosul. A partir da subscrição do Protocolo de Adesão, a Venezuela passará a integrar a delegação do Mercosul nas suas negociações com outros países e blocos. A Venezuela poderá, desta forma, antes mesmo de cumprir qualquer período de transição, influenciar decisões como, por exemplo, a de construir agendas de negociação do bloco com os EUA e com a União Européia. E os interesses econômicos do setor privado com esses parceiros são grandes, como atesta o próprio perfil do comércio exterior brasileiro. (CNI Informa Mercosul, nº 392)

Independentemente da retórica e das prioridades da política externa dos governos, a convergência dos interesses comerciais da Venezuela com os países do Mercosul pode ser avaliada pelos seguintes indicadores, entre outros: principais mercados de destino das exportações e estrutura da proteção tarifária. O

primeiro indicador revela prioridades em termos de países candidatos a assumirem posições prioritárias na agenda externa. O segundo aponta para as dificuldades de convergência nas posições negociadoras nas diversas frentes.

Os dados apresentados anteriormente revelam que os Estados Unidos assumem papel de destaque nas exportações venezuelanas, com participação superior às observadas para os países do Mercosul. Por outro lado, a União Européia é destino pouco relevante para a Venezuela, comparável à importância que o bloco europeu tem para as exportações paraguaias. O México e a China não são mercados relevantes para as exportações da Venezuela no período observado. Por outro lado, a categoria "demais países" absorve 65% das vendas externas venezuelanas, enquanto representa menos de 30% das exportações de todos os países do Mercosul.

Portanto, há uma coincidência quanto à importância dos Estados Unidos como parceiro comercial, embora esse fato não esteja refletido na atual agenda de política comercial da Venezuela e nem mesmo na do Mercosul. Quanto aos demais países ou blocos, a convergência parece ser pequena, o que poderá indicar dificuldades para definir prioridades da agenda comercial externa do Mercosul, incluindo o seu novo sócio.

A tarifa de importação reflete, em geral, as condições de competitividade e as sensibilidades da estrutura produtiva dos países. Assim, alíquotas mais elevadas são atribuídas aos produtos mais sensíveis enquanto alíquotas mais reduzidas dão menor proteção aos produtos mais competitivos. A estrutura tarifária da Venezuela revela que o país tem maior sensibilidade nos produtos do setor agrícola, agroindustrial e produtos intermediários, justamente os setores que compõem o núcleo das vantagens comparativas do Mercosul e para os quais o bloco adota estratégias mais ofensivas em suas negociações externas.

A participação da Venezuela nas negociações com a União Européia será um teste importante para a capacidade de coordenação do bloco, incluindo o novo membro. O principal objetivo do Mercosul nas negociações com a UE é a liberalização de produtos agrícolas e agroindustriais. Entre as contrapartidas exigidas pelos europeus está a completa liberalização de alguns produtos agrícolas que se encontram entre os que têm proteção elevada na Venezuela.

Portanto, independentemente das prioridades das políticas externas dos países do Mercosul e da Venezuela, as características de seu comércio exterior e de sua estrutura produtiva apresentam diferenças importantes. Isso revela que a coordenação das políticas comerciais, exigida de países-membros de uma união aduaneira, pode não ser trivial. Neste caso, o ingresso da Venezuela

no Mercosul será um complicador adicional à já difícil tarefa de acomodar interesses divergentes dos atuais membros do Mercosul nas mesas de negociações externas.

7. SITUAÇÃO ATUAL DAS NEGOCIAÇÕES NO GRUPO DE TRABALHO (ARTIGO II DO PROTOCOLO)

Como mencionado no início desse artigo, foi criado um grupo de trabalho integrado por representantes dos cinco países para desenvolver as tarefas previstas no Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul. O GT deveria realizar sua primeira reunião dentro de 30 dias a partir da data de subscrição do Protocolo, ou seja, até 4 de agosto de 2006, e concluir suas tarefas em prazo de 180 dias a partir da citada reunião.

O primeiro prazo indicado não foi cumprido precisamente, dado que a I Reunião do GT realizou-se no dia 5 de setembro. A II Reunião do GT foi realizada entre 4 e 6 de outubro e a III Reunião prevista para o início de novembro foi adiada por solicitação da Venezuela.

Tomando-se a I Reunião do GT como referência para os 180 dias disponíveis para a conclusão dos trabalhos, as seguintes tarefas deverão estar concluídas em 5 de março de 2007: o acordo para a adoção das normas do bloco; os cronogramas para a adoção do livre comércio e para convergência da tarifa venezuelana à TEC; e as diretrizes para a incorporação da Venezuela aos acordos já firmados pelo Mercosul.

A metodologia de trabalho definida na primeira reunião indicou, com efeito, a necessidade de divisão do GT em 4 subgrupos:

1. Acervo normativo;
2. Adoção da NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) e da TEC (Tarifa Externa Comum);
3. Programa de liberalização comercial;
4. Relacionamento externo.

Em relação ao acervo normativo, o subgrupo decidiu classificar as normas nas seguintes categorias:

- Normas fundacionais e complementares;
- Normas vigentes que não necessitam incorporação legal (são as relacionadas ao funcionamento do bloco);
- Normas econômicas e não-econômicas vigentes no Mercosul agrupadas por temas e que exigem incorporação na legislação doméstica da Venezuela; e

- Normas que tratam de temas prioritários, em processo de incorporação no Mercosul.

Neste campo, os países acordaram dar prioridade às normas fundacionais. Contudo, na II Reunião do GT, em outubro, a Venezuela solicitou um prazo de 45 dias para análise do acervo normativo.

Sobre os trabalhos do subgrupo criado para estudo da adoção da NCM e da TEC, já há disponível um estudo da correlação entre a nomenclatura de mercadorias da Venezuela – a NANDINA – e a NCM. Em relação aos cronogramas de convergência à TEC, estes devem ser cronogramas lineares ascendentes (TEC superior à tarifa venezuelana) ou descendentes (TEC inferior à tarifa venezuelana). Segundo informações do governo brasileiro, o Mercosul já teria apresentado proposta completa sobre os cronogramas. A Venezuela, por sua vez, teria manifestado interesse em apresentar sua própria proposta de convergência das tarifas, mas essa iniciativa, por ocasião da Cúpula Presidencial de 19 de janeiro de 2007, ainda não se concretizou.

O subgrupo sobre o programa de liberalização comercial entre a Venezuela e os demais países do Mercosul estaria, em princípio, adotando a seguinte regra como base de estudo para a adaptação dos cronogramas do ACE 59 aos prazos indicados no Protocolo de Adesão: redução de pelo menos dois anos, em cada cronograma do ACE 59. Neste tema, igualmente, a Venezuela reivindicou a prerrogativa de apresentar outra proposta até o fim de outubro, sobre a qual não são conhecidos os desdobramentos.

No que se refere ao subgrupo sobre o relacionamento externo, o Artigo 8 do Protocolo de Adesão permite, desde a sua assinatura, a participação da Venezuela nas delegações do Mercosul de negociações com terceiros países. Esse elemento permite a influência imediata da Venezuela na agenda externa do Mercosul. Quanto aos acordos já firmados pelo Mercosul e aqueles firmados pela Venezuela procedeu-se a um intercâmbio de informações. Não se conhece, contudo, uma definição sobre a metodologia de trabalho a ser adotada que permita a convergência da Venezuela aos acordos do Mercosul e a sua retirada de compromissos anteriores no âmbito da CAN e do G3.

Durante a Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC) – reunião de ministros das Relações Exteriores e da Economia do Mercosul – realizada no Rio de Janeiro, em 18 de janeiro de 2007, um dos principais temas da agenda dizia respeito aos trabalhos de adesão da Venezuela ao bloco. A representação do Brasil com apoio enfático da Argentina, do Uruguai e do Paraguai

reiterou a necessidade de cumprimento dos prazos do Grupo de Trabalho e de reação da Venezuela às propostas apresentadas pelo Mercosul.

O calendário dos trabalhos técnicos envolve a realização de 4 reuniões até março de 2007. A representação diplomática da Venezuela reiterou seu propósito de apresentar contrapropostas, mas deu sinais de que os prazos são curtos. Argumentou que os prazos dos trabalhos técnicos não devem ser mais importantes do que os prazos políticos. Nestes termos, chamou atenção para a demora de conclusão do processo de ratificação parlamentar do Protocolo de Adesão no Brasil e no Paraguai.

8. CONCLUSÕES

A agenda de negociações externas do Mercosul funcionou, no final dos anos noventa e no início da década atual, como um elemento de coesão do bloco. Enquanto os sócios enfrentavam os desafios das crises macroeconômicas e as dificuldades de avançar na agenda interna, as negociações externas representavam um elo de união, em que a construção de consensos era relativamente fácil.

Nos últimos anos, as tensões entre os sócios do Mercosul passaram a refletir-se também nas prioridades da agenda de negociações externas. Essas tensões surgiram, em um primeiro momento, na elaboração das listas de ofertas nas negociações da ALCA e com a União Européia. Mais recentemente, vêm permeando o debate sobre as estratégias de inserção internacional do bloco.

A agenda externa do Mercosul tem se caracterizado por um elevado ativismo em termos do número de iniciativas de negociações lançadas, que contrasta com os modestos resultados alcançados em termos do número e da relevância dos acordos firmados. Desde 2003, somente três acordos foram concluídos, sendo que apenas os relativos ao comércio com os países andinos entraram em vigência.

As negociações da ALCA estão paralisadas desde 2003 e, apesar dos esforços para avançar nos entendimentos com a União Européia, não foi possível concluir o acordo em setembro de 2004. O espaço de negociação com os Estados Unidos e a União Européia foi então deslocado para a Rodada Doha, no âmbito multilateral. Com as dificuldades para avançar nas negociações regionais com países desenvolvidos, o bloco tem se lançado a negociações com países em desenvolvimento que, em alguns casos, têm gerado acordos pouco relevantes em termos de novo acesso a mercados ou, em outros, não têm tido continuidade. A falta de foco e a ausência de critérios econômicos

objetivos na escolha das iniciativas que integram a agenda de negociações externas têm sido alvo de críticas de analistas de comércio do Mercosul.

Na ausência de progressos relevantes, crescem as divergências entre os sócios do Mercosul quanto à política comercial externa do bloco. Essas divergências são estimuladas pela constatação dos sócios menores de que o Mercosul não vem contribuindo para a expansão de suas exportações e para o seu crescimento econômico.

No início de setembro de 2006, o presidente do Uruguai, Tabaré Vasquez, encaminhou aos demais presidentes dos países do bloco, através do presidente do Brasil – país que ocupou a Presidência Pro Tempore do Mercosul até a Cúpula de 19 de janeiro de 2007 – uma carta em que ressalta as “dificuldades do país e defende a necessidade de buscar alternativas e flexibilidades para compensar as assimetrias que prejudicam o Uruguai”. Além de demandar avanços na implementação da livre circulação de mercadorias entre os países do bloco e a revisão dos níveis da TEC, o presidente do Uruguai solicita a “flexibilização das negociações externas, através da incorporação da bilateralidade, seja no marco das negociações conjuntas ou permitindo negociações individuais”.

Na Cúpula de janeiro de 2007, a proposta de flexibilização mais acentuada das regras de origem para o Paraguai e para o Uruguai (uma exigência mais branda do índice de conteúdo regional em relação ao padrão do bloco já havia sido aprovada no âmbito do ACE 59 Mercosul-CAN) não foi aprovada, contudo, permanecerá na agenda compondo o leque de medidas em estudo para o tratamento das assimetrias econômicas.

A adesão da Venezuela ao Mercosul e o pedido de ingresso da Bolívia apresentado em janeiro vêm aumentar o desafio de coordenação das políticas comerciais dos países do bloco. As características da estrutura produtiva e do comércio exterior da Venezuela apresentam diferenças importantes em relação aos quatro membros atuais, o que, certamente, influenciará suas preferências em termos de política comercial.

Além disso, os termos do Protocolo de Adesão da Venezuela e as notícias sobre os fracos resultados do Grupo de Trabalho previsto pelo Artigo 11 evidenciam um desequilíbrio entre direitos e obrigações desse país em relação ao Mercosul. Enquanto a Venezuela já exerce influência concreta sobre os rumos do bloco, a eventual dilatação de prazos dos trabalhos técnicos significará postergação dos compromissos firmados no Protocolo de Adesão.

As divergências sobre a condução da agenda externa deverão estimular uma profunda reavaliação dos membros do Mercosul sobre o modelo de inte-

gração mais adequado às necessidades de cada um dos sócios do bloco. Tendo em vista a abrangência dos temas colocados em discussão pelo presidente do Uruguai, as dificuldades que estão surgindo no campo dos trabalhos técnicos para o cumprimento dos compromissos de adesão da Venezuela e o início dos trabalhos sobre a adesão da Bolívia, as prioridades da agenda interna também poderão ser afetadas exigindo uma revisão de metas e objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB INTRA – About International Trade. *Informe mensual de Comercio y Negociaciones Internacionales*. Año II – Varios números, 2006.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Comércio Exterior em Perspectiva*. Vários Números, 2005 e 2006.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Adesão da Venezuela ao Mercosul*, (mimeo). Janeiro de 2006.
- INTAL-BID. *Informe MERCOSUR*. n. 10, 2004 e 2005.
- PEÑA, Félix. Para Uruguay, un eventual acuerdo con EE.UU. no afecta su interés en fortalecer el Mercosur. *El Cronista*. 23 de agosto de 2006.
- _____. Dilemas del Mercosur de 5. *Mundo Português*. Agosto de 2006.
- RIOS, S., VELLOSO, E. Avaliação da Estrutura Tarifária Brasileira: uma comparação com países em desenvolvimento selecionados. *Nota Técnica* n. 8. Brasília: CNI, Outubro, 2005.
- ROZEMBERG, R., SASLAVSKY, D. *Adhesión de Venezuela al Mercosur*. Centro de Estudios para la Producción (CEP), mimeo, maio de 2006.

SANDRA RIOS
Consultora da CNI e diretora do CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.

LUCIA MADURO
Economista da CNI - Unidade de Negociações Internacionais.